Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2015–2016

22 112 Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 2189 BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 augustus 2016

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij zes fiches, die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche: Actieplan integratie van derdelanders (Kamerstuk 22 112, nr. 2188)
Fiche: Verordening wholesale roamingmarkten
Fiche: Verordening tot oprichting van een EU-hervestigingskader (Kamerstuk 22 112, nr. 2190)
Fiche: Herziening richtlijn normen opvang asielzoekers (Kamerstuk 22 112, nr. 2191)
Fiche: Kwalificatieverordening (Kamerstuk 22 112, nr. 2192)
Fiche: Procedureverordening (Kamerstuk 22 112, nr. 2193)

De Minister van Buitenlandse Zaken,
A.G. Koenders

kst-22112-2189
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2016

Fiche: Verordening wholesale roamingmarkten

1. Algemene gegevens

a) *Titel voorstel*
Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad tot aanpassing van Verordening 531/2012 wat betreft regels voor wholesale roamingmarkten.

b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
15 juni 2016

c) *Nr. Commissiedocument*
COM(2016) 399

d) *EUR-Lex*
http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CONSIL:ST_10329_2016_INIT&qid=1467033551351&from=EN

e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board*
SWD(2016) 202

f) *Behandelingstraject Raad*
Raad Vervoer, Telecommunicatie en Energie

g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Economische Zaken

h) *Rechtsbasis:*
Artikel 114 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie

i) *Besluitvormingsprocedure Raad:*
Gekwalificeerde meerderheid

j) *Rol Europees Parlement:*
Medebeslissing

2. Essentie voorstel

a) Inhoud voorstel

In de bestaande roaming verordening[1] zijn de maximale tarieven vastgelegd die telecombedrijven mogen rekenen aan hun klanten (retail) en aan elkaar (wholesale) zodra een klant in een andere lidstaat mobiel communiceert. Deze maximumtarieven zijn in de loop der jaren diverse keren verlaagd. Op 25 november 2015 is de verordening voor de Europese interne markt voor telecommunicatie vastgesteld, die op 30 april 2016 in werking is getreden[2]. Uw Kamer is geïnformeerd over deze verordening per brief van 9 november 2015[3]. Deze verordening bevat, naast regels voor netneutraliteit, een aanpassing van de regels voor roaming in de EU. Vanaf 15 juni 2017 gaan consumenten, als zij in een ander EU-land zijn, roamen tegen hun binnenlandse tarief (het zogenaamde *Roam Like At Home*) binnen de grenzen van normaal gebruik. In de verordening is als voorwaarde gesteld dat nieuwe wetgeving voor het hervormen van de wholesale roamingmarkt voor die datum van toepassing is. Het voorliggende voorstel voorziet in deze wetgeving.

Het voorstel verlaagt de maximale wholesale roamingtarieven; de tarieven die een telecombedrijf (het bezochte netwerk) in de EU maximaal in rekening mag brengen aan een telecombedrijf uit een andere lidstaat (de thuisaanbieder) zodra diens klanten gebruik maken van zijn netwerk. De voorgestelde daling moet thuisaanbieders in staat stellen om roamen tegen het binnenlands tarief (*Roam Like At Home*) aan te bieden zonder zelf verlies te maken op de inkoop van roamingcapaciteit. De maximumta-

[1] Verordening 531/2012.
[2] Verordening 2120/2015.
[3] Kamerstuk 24 095, nr. 393.

rieven (of plafonds) dalen in het voorstel van 5 cent naar 4 cent per belminuut, van 2 cent naar 1 cent per SMS, en van 5 cent naar 0,85 cent per megabyte data. De Europese Commissie komt tot deze tarieven op basis van een evaluatie van de wholesale roamingmarkt en een raming van de kosten en opbrengsten van roaming voor de verschillende telecombedrijven. De Europese Commissie staat daarbij voor de opgave om meerdere doelstellingen met elkaar te verenigen. De plafonds moeten laag genoeg zijn om het aanbieden van *Roam Like At Home* (RLAH) mogelijk te maken voor thuisaanbieders en te voorkomen dat zij hun binnenlandse tarieven verhogen om uit de kosten te komen. De plafonds moeten daarentegen hoog genoeg zijn om de eigenaar van het bezochte netwerk in staat te stellen de kosten van het gebruik van zijn netwerk voor roaming te verhalen. Een voldoende hoog plafond is volgens de Europese Commissie bovendien relevant om het omzeilen van nationale tarieven in de bezochte markt te voorkomen; een te laag plafond zou partijen uit andere lidstaten in staat stellen om in de bezochte markt roaming permanent aan te bieden (zogenaamde arbitrage). Daarmee zou de wetgeving zijn doel voorbij schieten, aangezien de Europese roamingwetgeving bedoeld is voor normale reisbewegingen. Bovendien zou het de huidige dynamiek in nationale markten verstoren, waarbij mobiele partijen zonder eigen netwerk moeten onderhandelen over gebruik van mobiele netwerken zonder een beroep te kunnen doen op gereguleerde tarieven. Volgens de Europese Commissie worden met de voorgestelde plafonds al deze doelstellingen bereikt.
Naast een verlaging van de plafonds creëert de verordening ruimte voor telecombedrijven om in onderling overleg geen beroep te doen op de gereguleerde maximale wholesale roamingtarieven. Dit stelt ze in staat om afspraken te maken over een hoeveelheid te leveren wholesale roamingdiensten tegen een vooraf bepaalde prijs. Dit stelt het bezochte netwerk in staat de gevraagde capaciteit te reserveren, en biedt de thuisaanbieder vooraf zekerheid over zijn kosten. De prijs per belminuut, SMS of MB kan wel boven het maximale wholesale roamingtarief uitkomen als de daadwerkelijk afgenomen hoeveelheid lager uitvalt dan afgesproken. De verordening staat dit toe.

b) Impact assessment Commissie

De Commissie analyseert in het impact assessment vier opties:
1. Geen actie op EU niveau
2. De huidige maximale wholesale roamingtarieven handhaven.
3. De maximale wholesale roamingtarieven verlagen.
4. De maximale wholesale roamingtarieven per lidstaat vaststellen.

Optie 3 komt als beste optie uit het impact assessment. Deze optie maakt het volgens de Europese Commissie mogelijk om zowel RLAH grotendeels houdbaar aan te bieden als de kosten van alle bezochte netwerken goed te maken. Optie 1 zou het onmogelijk maken om RLAH in te voeren. Optie 2 zou het aanbieden van RLAH onhoudbaar maken voor tenminste 20 procent van de telecombedrijven en 6 lidstaten. Optie 4 zou weinig meerwaarde bieden ten opzichte van optie 3, het voor bezochte netwerken onzekerder maken of ze de kosten van roaming kunnen verhalen en zorgen voor moeilijkheden bij de implementatie.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Nederland is voorstander van het zoveel mogelijk verlagen van roamingtarieven voor de consument in de EU. De mogelijkheid in de hele EU te kunnen communiceren zonder een stijging van de kosten te ervaren draagt bij aan het bewerkstelligen van een interne markt.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet steunt het voorstel van de Europese Commissie, dat nodig is om de afspraak in de EU om de roamingtarieven vanaf 15 juni 2017 af te schaffen binnen de grenzen van normaal gebruik gestand te doen. De Commissie stelt voor de maximale wholesale roamingtarieven te verlagen. Dit is nodig om te voorkomen dat thuisaanbieders verlies maken als gevolg van RLAH, of alsnog een toeslag vragen op het binnenlands tarief omdat zij niet uit de kosten komen (de verordening voor de Europese interne markt voor telecommunicatie biedt deze uitzonderingsgrond). Tegelijkertijd erkent Nederland het belang van ontvangende netwerken om de kosten van de netwerken die samenhangen met roaming te kunnen verhalen op gebruikers. Nederland steunt het streven van de Europese Commissie om een tarief te vinden dat aan beide doelstellingen recht doet. Ook steunt Nederland het voornemen om tot maximale wholesale tarieven te komen die in de hele EU gelden, aangezien dit bijdraagt aan rechtszekerheid.
Nederland zet wel vraagtekens bij de voorgestelde plafonds. In de analyse die in het impact assessment wordt gepresenteerd lijkt de Europese Commissie de kosten van bezochte netwerken ruim te hebben ingeschat, waardoor sommige bezochte netwerken flinke marges bovenop de werkelijke kosten kunnen verdienen. Uit het impact assessment blijkt tegelijkertijd ook dat sommige telecombedrijven alsnog verlies zullen maken als ze de voorgestelde maximale wholesale roamingtarieven betalen en zelf alleen het binnenlandse tarief mogen rekenen aan de klant. Om dit te voorkomen pleit Nederland voor een verdere verlaging van de maximale wholesale roamingtarieven.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Telecombedrijven die meer wholesale roamingdiensten aanbieden dan inkopen (netto aanbieders), inclusief telecombedrijven die in meerdere lidstaten een netwerk hebben zodat ze kosten kunnen internaliseren, vinden de voorgestelde maximale wholesale roamingtarieven te laag. Zij vrezen verlies van inkomsten, en beweren de kosten van investeringen in extra capaciteit voor roaming niet goed te kunnen maken. Lidstaten met netto inkomend reisverkeer, met name de traditionele vakantielanden, scharen zich achter deze telecombedrijven. Telecombedrijven die meer wholesale roamingdiensten inkopen dan aanbieden (netto inkopers), waaronder telecombedrijven zonder eigen netwerk (zogenaamde *Mobile Virtual Network Operators*), vinden de voorgestelde maximale wholesale roamingtarieven te hoog en pleiten voor lagere tariefplafonds. Zij vrezen verlies te maken op klanten die roamen zodra zij geen toeslag meer mogen rekenen op het binnenlandse tarief onder het RLAH regime. Lidstaten met netto uitgaand reisverkeer, vooral de noordelijke lidstaten, scharen zich achter deze opstelling. Gezien de hiervoor genoemde opstelling van lidstaten met netto inkomend reisverkeer – die een grote hoeveelheid stemmen vertegenwoordigen – lijkt de kans gering dat binnen de Raad overeenstemming kan worden bereikt over een verdere verlaging van de tariefplafonds.
Het Europees Parlement zet in op een succesvolle en tijdige invoering van RLAH voor de Europese consument. Op basis van voorlopige reacties is het Europees Parlement vooral bezorgd of de voorgestelde plafonds de thuisaanbieders hiertoe in staat stelt, en ze niet dwingt de binnenlandse tarieven te verhogen of een beroep te doen op de hierboven al genoemde uitzonderingsgrond. Naar verwachting zal het EP daarom pleiten voor een verdere verlaging van de plafonds.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

Artikel 114 VWEU teneinde de werking van de interne markt te waarborgen. Het kabinet kan zich vinden in deze grondslag. Hoge tarieven voor mobiele communicatie in andere lidstaten is een grensoverschrijdend probleem, dat een goede werking van de interne markt in de weg staat.

b) Subsidiariteit

Het kabinet beoordeelt de subsidiariteit positief. Een gezamenlijke Europese afspraak over de wholesale tarieven is noodzakelijk om RLAH voor Europese consumenten mogelijk te maken. Individuele lidstaten hebben onvoldoende prikkels om de wholesale roamingtarieven in hun land zo te reguleren dat het voor aanbieders uit een andere lidstaat mogelijk wordt om slechts het binnenlandse tarief in rekening te brengen voor roaming.

c) Proportionaliteit

Het kabinet beoordeelt de proportionaliteit positief. Het voorstel betreft een wijziging van een bestaande verordening. De keuze voor een verordening ligt daarmee voor de hand. Het voorstel gaat niet verder dan noodzakelijk is om RLAH voor Europese consumenten mogelijk te maken. Een voorbeeld is de ruimte die wordt geboden aan telecombedrijven om op vrijwillige basis afspraken te maken die kunnen leiden tot afwijking van de maximale wholesale roamingtarieven.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) Consequenties EU-begroting

Het voorstel heeft geen financiële consequenties voor de EU-begroting.

b) Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/ of decentrale overheden

Het voorstel heeft geen financiële consequenties voor rijksoverheid en/of decentrale overheden.

c) Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger

Door de verlaging van de maximale wholesale roamingtarieven dalen de inkomsten van bedrijven die netto wholesale roamingdiensten aanbieden, en dalen de uitgaven van bedrijven die netto wholesale roamingdiensten inkopen. De Nederlandse telecombedrijven behoren tot laatstgenoemde categorie. Het impact assessment laat zien dat sommige telecombedrijven binnen laatstgenoemde categorie verlies maken als ze de voorgestelde plafonds betalen en zelf alleen het binnenlandse tarief rekenen (zie 3c), overigens zonder daarbij nationaliteiten te noemen.
Voor het overige bedrijfsleven en de burger heeft het voorstel slechts indirecte financiële consequenties; het voorstel betreft de wholesale markt maar moet de invoering van het RLAH-regime voor burgers en bedrijven mogelijk maken. Burgers en bedrijven zullen voordeel ondervinden van het roamen binnen de EU tegen zo laag mogelijke kosten.

d) Gevolgen voor regeldruk/administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden, bedrijfsleven en burger

Er worden geen administratieve lasten voorzien voor rijksoverheid, decentrale overheden, bedrijfsleven en burger.

e) Gevolgen voor concurrentiekracht

Het voorstel draagt bij aan het verlagen van de kosten van mobiele communicatie in het buitenland binnen de EU. Dit heeft indirect een positieve invloed op de concurrentiekracht.

6. Implicaties juridisch

a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)

De verordening legt verplichtingen op aan particuliere partijen in de lidstaten. Het betreft geen regels die in nationaal recht moeten worden omgezet.

b) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen, incl. NL-beoordeling daarvan

Het voorstel bevat geen gedelegeerde of uitvoeringshandelingen.

c) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en besluiten) met commentaar t.a.v. haalbaarheid

Het besluit treedt in werking op de twintigste dag na bekendmaking van publicatie. Nederland is positief over de data waarop de diverse verplichtingen van kracht worden.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

Het kabinet acht een evaluatie zoals opgenomen in het Commissievoorstel wenselijk.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

Er zijn geen implicaties voor uitvoering en/of handhaving.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Er zijn geen implicaties voor ontwikkelingslanden.